

Jacek K. Sokołowski

## **POLITYCZNE UWARUNKOWANIA POLITYKI PRAWNEJ W LATACH 2005–2007**

Polski parlament nie cieszy się uznaniem ani obywateli<sup>1</sup>, ani międzynarodowych instytucji oceniających jego pracę<sup>2</sup>. Taki stan rzeczy odzwierciedla zarówno słabości regulacji normatywnej procesu legislacyjnego, jak i niespójny charakter polskiej sceny politycznej. Niniejsze opracowanie ma na celu zwrócenie uwagi na wzajemne oddziaływanie norm i zachowań politycznych determinujących proces stanowienia prawa w Polsce. Słabości zarówno jednej, jak i drugiej sfery, zilustrowane zostały na przykładzie Sejmu V kadencji.

### **Polski system polityczny i normatywny kształt procesu legislacyjnego**

Wskazać można dwa poziomy regulacji instytucjonalnych determinujących „reguły gry politycznej” w Polsce i tym samym wpływających na przebieg procesu

---

<sup>1</sup> Zob. np. sondaż TNS OBOP z 17 kwietnia 2009 r., w którym 65% badanych ocenia pracę Sejmu „źle”, a tylko 15% „dobrze”, za: [www.wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6512323,OBOP\\_\\_polepszy-la\\_sie\\_ocena\\_Sejmu\\_i\\_prezydenta.html](http://www.wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6512323,OBOP__polepszy-la_sie_ocena_Sejmu_i_prezydenta.html).

<sup>2</sup> Por. raporty badań EBOR i Banku Światowego, według których polski parlament zalicza się do najmniej przewidywalnych i najmniej efektywnych spośród ciał ustawodawczych 10 nowych członków Unii Europejskiej; Badanie EBOR – Banku Światowego, *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS), Badanie środowiska biznesu i wyników przedsiębiorstw w latach 1999–2005, dostępny na stronie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju: [www.ebrd.com/country/sector/econo/surveys/beeps.htm](http://www.ebrd.com/country/sector/econo/surveys/beeps.htm).

legislacyjnego. Pierwszy z nich to poziom, który umownie można nazwać „systemowym” – normy przede wszystkim konstytucyjne (ale nie tylko), wpływające na kształt systemu partyjnego i szerzej – politycznego, określające model sprawowania władzy, a co za tym idzie, również sposób stanowienia prawa. Poziom drugi to normy o charakterze organizacyjnym, określające kształt zaplecza administracyjnego i techniczną organizację procesu prawodawczego, a więc te, na których opiera się funkcjonowanie takich instytucji, jak Centrum Legislacyjne Rządu, określających procedurę przygotowania projektów ustaw w codziennej pracy Rady Ministrów, czy organizujących pracę nad projektami w Sejmie.

Instytucje i reguły obydwu poziomów nie determinują procesu stanowienia prawa w sposób wyłączny – jak wspomniano na początku, w zależności od realiów politycznych i cech kulturowych danego systemu politycznego, podobne rozwiązania instytucjonalne mogą zostać „wypełnione” różną treścią (co oczywiście nie znaczy, że określone reguły instytucjonalne nie mają wpływu na rzeczywistość polityczną – pomiędzy obiema sferami istnieje relacja wzajemnego oddziaływania). Zarazem rozwiązania instytucjonalne drugiego poziomu, te o charakterze bardziej technicznym, nie pozostają bez związku z modelem sprawowania władzy – uznać można, że z jednej strony są jego konsekwencją<sup>3</sup>, a z drugiej – że posiadają własną „dynamikę polityczną”, czyli że niezależnie od *ratio legis* ich ustanowienia, podlegają „wypełnieniu” rzeczywistością polityczną.

### Reguły systemowe

Do najważniejszych reguł instytucjonalnych o charakterze systemowym<sup>4</sup>, determinujących model stanowienia prawa w Polsce zaliczyć należy:

- 1) rządy koalicyjne, bądź mniejszościowe,
- 2) rozproszenie inicjatywy ustawodawczej i brak formalnych uprawnień, pozwalających Radzie Ministrów kontrolować przebieg procesu legislacyjnego,
- 3) dekoracyjną rolę izby wyższej parlamentu oraz silne weto prezydenta.

Rządy koalicyjne w Polsce są pochodną konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów (i opartej na niej ordynacji wyborczej). Charakterystyczne

<sup>3</sup> Jako przykład posłużyć może odmienna rola Marszałka Sejmu w Polsce i *Speakera* brytyjskiej Izby Gmin: podczas gdy ten pierwszy posiada wyraźną afiliację partyjną i działa jako rzecznik największego klubu w Sejmie, pilnując jego interesów (co związane jest immanentnie z niestabilnością koalicji sejmowych), ten drugi – w systemie rządów większościowych musi wykazywać się bezstronnością i dbaniem w pierwszym rzędzie o interesy parlamentarnej opozycji.

<sup>4</sup> Pojęcie „reguła” stosowane jest w niniejszym wystąpieniu w znaczeniu, w jakim używa się go w socjologii polityki, a więc zarówno jako zasada postępowania, jak i instytucja w sensie kulturowym (obojętne, czy wynikająca z norm prawnych, czy nie) – „reguła” jest zarówno wysoki poziom dyscypliny partyjnej, jak i uprawnienie prezydenta do zawetowania ustawy; por.: F. Scharpf, *Institutions in Comparative Policy Research*, „Max-Planck Institute for the Study of Societies Working Paper” 2000, No. 3; E. Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton 2005.

jest przy tym, że w zasadzie od 1997 r. ma się do czynienia z dwoma głównymi antagonistami politycznymi (niezdolnymi do zawarcia między sobą „wielkiej koalicji”) oraz grupą kilku mniejszych podmiotów, z których co najmniej jeden posiada zdolność koalicyjną wobec każdego z głównych antagonistów<sup>5</sup>. Powoduje to, że partia wygrywająca wybory rządzić może tylko wspólnie z mniejszym koalicjantem, który zresztą skutecznie wywiera na niej presję.

Teoretycznie niemal w każdej kadencji partia rządząca posiada możliwość wymiany partnera koalicyjnego. W praktyce, po 1997 r. do takiej rekonstrukcji koalicji nigdy w Polsce nie doszło; w każdej kadencji natomiast (z wyjątkiem ostatniej) następowały zerwanie koalicji i okres rządów mniejszościowych głównej partii. Sytuacja ta wynika nie tylko z „konfiguracji politycznej” w kolejnych sejmach, ale jest także pochodną rozwiązań konstytucyjnych ułatwiających trwanie rządów mniejszościowych, zwłaszcza w sytuacji, gdy urząd prezydenta obsadzony jest przez osobę związaną z partią rządzącą. Od strony politologicznej, wyjaśnienie niechęci mniejszego partnera do trwania w koalicji do końca jest dość proste – nie chce on „zużyć się” w procesie sprawowania władzy i zbliżająca się perspektywa kolejnych wyborów skłania go do odejścia z rządu, aby przerzucić odpowiedzialność polityczną za niezadowolenie społeczne na partię rządzącą. Ta ostatnia pozostaje w rządzie mniejszościowym, wsparta przez wystarczająco liczną w każdej kadencji grupę posłów „dietetycznych”, niemających interesu w przedterminowych wyborach (zresztą w doprowadzeniu do przedterminowych wyborów nie ma interesu również wiarołomny partner koalicyjny, którego posłom opłaca się zademonstrować swoją świeżą opozycyjność wobec rządu nie tracąc przy tym diet).

Ten model sprawowania władzy rzutuje nie tylko na możliwość prowadzenia spójnej polityki prawnej przez partię wygrywającą wybory, ale również znacznie zawęża ramy czasowe, w jakich może ona być prowadzona. Ustalenie podstawowych założeń polityki prawnej, a następnie opracowanie konkretnych projektów ustaw wymaga uwzględnienia postulatów mniejszego koalicjanta, przy czym spolegliwość tego ostatniego maleje w miarę zbliżania się wyborów, a po zerwaniu koalicji przeprowadzenie poważniejszych reform staje się praktycznie niemożliwe, ze względu na konieczność zebrania dla nich *ad hoc* większości sejmowej. Stąd też powszechne jest wśród polityków przekonanie, że jakiegokolwiek zdecydowane działania w sferze polityki prawnej podjęte mogą być tylko w ciągu pierwszych 18 miesięcy kadencji – potem nieuchronnie spodziewać się należy „tarć” w koalicji, które skutecznie zablokują poważniejsze przedsięwzięcia.

Erozja rządów koalicyjnych i będąca ich skutkiem impotencja legislacyjna partii rządzącej pod koniec kadencji, mają też jednak swoje drugie oblicze – mogą

<sup>5</sup> W III kadencji rolę głównych antagonistów odgrywały kluby AWS i SLD, zaś rolę „potencjalnych koalicjantów” UW i PSL, w V kadencji były to PO i PiS oraz Samoobrona i PSL, zaś w obecnej – ponownie PO i PiS oraz PSL i Lewica (ta ostatnia jest niezdolna wprowadzić do wejścia w koalicję z PiS, ale może, przynajmniej teoretycznie, wejść w koalicję z PO). Pewien wyjątek stanowiła IV kadencja, w której brak było wyraźnego antagonisty wobec dominującego w Sejmie SLD.

bowiem powodować nie tylko brak zdecydowanych działań legislacyjnych, ale również (niekiedy) zaskakujące zwroty w polityce prawnej. Kryzysy, jakie przeżywa pod koniec kadencji ugrupowanie rządzące, wpływają na nieprzewidywalność zachowań parlamentu, który potrafi nieoczekiwanie uchwalić w tym okresie ustawy nie tylko niemające nic wspólnego z kierunkiem polityki prawnej partii rządzącej, ale będące wręcz z nim sprzeczne<sup>6</sup>.

Drugim elementem reguł systemowych jest formalna słabość Rady Ministrów w procesie legislacyjnym. Z wyjątkiem ustawy budżetowej nie istnieją żadne ograniczenia inicjatywy ustawodawczej, przysługującej w Polsce oprócz rządu jeszcze czterem podmiotom<sup>7</sup>; co zachęca do wnoszenia „rozwiązań alternatywnych” wobec rządowych projektów ustaw, ponadto zaś w praktyce legislacyjnej rząd nie korzysta z żadnych przywilejów, które pozwalałyby ograniczyć liczbę poprawek wnoszonych do jego projektów, co jest nierzadkim rozwiązaniem w innych krajach europejskich<sup>8</sup>. Otwiera to szeroko możliwość „rozważniania” polityki prawnej rządu.

Zwieńczeniem modelu politycznego, w którym chwiejna politycznie i słaba kompetencyjnie wobec parlamentu Rada Ministrów pozostaje jedynym podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie spójnej polityki prawnej, jest silny swoją legitymacją Prezydent, dysponujący trudnym do odrzucenia wetem. Taka konstrukcja konstytucyjna w oczywisty sposób prowadzi do blokady zdecydowanej polityki prawnej w sytuacji, w której prezydent nie wywodzi się większego ugrupowania rządzącego (prawo weta), a w razie „kohabitacji przyjaznej” umożliwia podtrzymywanie bytu rządu mniejszościowego (szczególna rola prezydenta w powoływaniu rządu). Taki model relacji między prezydentem a Radą Ministrów stworzony został zresztą całkowicie świadomie i służyć miał zabezpieczeniu interesów SLD po wyborach w 1997 r.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Za przykład posłużyć może uchwalona pod koniec IV kadencji (30 czerwca 2005 r.) nowelizacja ustawy Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych, dość nieoczekiwanie (i niewielką większością) uchwalona nie w formie zaproponowanej przez rząd, lecz w kształcie, jaki nadał jej zgłoszony przez opozycję wniosek mniejszości; por. stenogram 106. posiedzenia Sejmu z 30 czerwca 2009 r., s. 249 (dostępny na stronach Kancelarii Sejmu: [www.orka.sejm.gov.pl/StenoInter.nsf/ramkaR?OpenFrameset](http://www.orka.sejm.gov.pl/StenoInter.nsf/ramkaR?OpenFrameset))

<sup>7</sup> Spośród których na czoło wysuwają się posłowie – w IV kadencji proporcja projektów poselskich do rządowych wynosiła odpowiednio 39,07% i 50,44% (w stosunku do wszystkich projektów wniesionych do Sejmu), a w V kadencji liczby te wynosiły odpowiednio: 45,47% i 44,80%; por. J. K. Sokołowski, P. Poznański, *Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008, s. 249–250.

<sup>8</sup> Jako przykład wskazać można instytucję *vote bloqué*, przewidzianą w art. 44 ust. 3 konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r., polegającą na głosowaniu na wniosek rządu całości lub części diskutowanego tekstu, obejmującego wyłącznie poprawki wnoszone lub zaaprobowane przez rząd; por. K. Eckhardt, *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 26.

<sup>9</sup> Po których to wyborach politycy lewicy postkomunistycznej spodziewali się słabego wyniku dla własnego ugrupowania i dążyli do zapewnienia sobie możliwości utworzenia rządu mniejszościowego (ewentualnie w koalicji z Unią Wolności) – w razie rozproszenia głosów wyborców prawicowych (tak, jak miało to miejsce w 1993 r.) lub też – w razie zdecydowanego zwycięstwa rosnącej w siłę wiosną 1997 r. Akcji Wyborczej Solidarność – liczyli na zablokowanie radykalnych kroków tej ostatniej (np. dekomunizacyjnych i lustracyjnych) przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (co zresztą nastąpiło).

Wydaje się, że w nakreślonych powyżej ramach instytucjonalnych stworzenie rządu zdolnego do prowadzenia skutecznej polityki prawnej wymaga jednoczesnego wystąpienia wielu trudnych do ziszczenia warunków: nie wystarczy wygranie przez tę samą partię wyborów prezydenckich i parlamentarnych, konieczne jest jeszcze posiadanie przez nią lojalnego „mniejszego koalicjanta” (który, jak wskazano powyżej, lojalnym – ze względu na własny interes polityczny – być praktycznie nie może) oraz perfekcyjne opanowanie samego „technicznego” procesu przygotowywania i przeprowadzania przez Sejm projektów ustaw. Ten ostatni element, podlegający regułom „drugiego poziomu”, które nazywano tu organizacyjnymi, odgrywa w prowadzeniu polityki prawnej rolę bynajmniej nie drugorzędną, co zostanie wykazane w dalszej części opracowania.

### Reguły organizacyjne

#### a) Zaplecze administracyjne Rady Ministrów

Abstrahując od konieczności posiadania w miarę skonkretyzowanego programu wyborczego i przynajmniej umiarkowanej gotowości do wcielenia go w życie – z czym większość polskich partii politycznych wydaje się mieć poważne problemy – dla zrealizowania jakiegokolwiek polityki prawnej konieczne jest (przy założeniu, że istnieje minimum merytorycznej treści, która miałaby wypełniać tę politykę) posiadanie aparatu urzędniczego zdolnego przełożyć pomysły polityczne na język ustaw oraz kierownictwa, które potrafi w sprawny sposób zorganizować pracę tego aparatu. Innymi słowy, potrzebny jest system planowania legislacyjnego, skutecznie spełniający funkcje konsultacji, koordynacji, ustalania priorytetów, mobilizacji i sygnalizacji<sup>10</sup>. W skład aparat urzędniczy Rady Ministrów, który spełniać ma te funkcje wchodzi kilka instytucji:

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) zapewniać ma koordynację pracy całej Rady, a więc m.in. odpowiedzialna jest za przygotowanie planu legislacyjnego na najbliższy cykl legislacyjny (obecnie półroczny). Plan ten opracowywany jest na podstawie wniosków resortowych (przesyłanych przez ministrów) przez Departament Komitetu Rady Ministrów w KPRM (DKRM). O ile DKRM odpowiedzialny jest za połączenie i usystematyzowanie wniosków resortowych, o tyle zadanie KPRM (przede wszystkim jej szefa) w teorii stanowi zapewnienie, aby zawarte w planie projekty ustaw odzwierciedlały priorytety polityczne rządu i popierających go partii. Instytucja ta stanowić ma więc miejsce, w którym następuje „przełożenie” celów politycznych na konkretne zamierzenia ustawodawcze i stworzenie kalendarza ich realizacji;

<sup>10</sup> R. Zubek, Klaus, H. Goetz, M. Lodge, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Raport wydany w ramach programu Ernst & Young „Sprawne państwo”, Warszawa 2007, dostępny na stronie: [www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raporty-i-Analizy](http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raporty-i-Analizy).

- Rządowe Centrum Legislacji – urząd centralny podlegający premierowi i w teorii mający zapewniać „spójność systemu prawa” oraz „prawidłowy przebieg procesu legislacyjnego”<sup>11</sup>. Jego podstawową funkcję stanowi kontrola redakcyjna projektów ustaw, koordynacja uzgodnień międzyresortowych oraz zajmowanie stanowiska prawnego-legislacyjnego w stosunku do rządowych projektów ustaw<sup>12</sup>. Jest to więc miejsce, w którym konkretne propozycje legislacyjne zyskać mają określony kształt prawno-redakcyjny, przy jednoczesnej – jak się wydaje – kontroli, czy tenże kształt realizuje zamierzony cel polityczny;
- Rada Legislacyjna – organ opiniodawczo-doradczy, mający opiniować założeń i projekty ważniejszych ustaw Rady Ministrów oraz – na zlecenie premiera – „szczególnie doniosłych” projektów ustaw innych niż rządowe. Rada dokonuje ponadto „okresowych ocen stanu prawa w określonych dziedzinach” oraz opiniuje program prac legislacyjnych (plan legislacyjny)<sup>13</sup>. Jest więc organem, którego kompetencje pokrywają się częściowo z uprawnieniami RCL, choć w teorii zapewnić ma – w przeciwieństwie do tego ostatniego, mającego rolę techniczno-redakcyjną – swoistą kontrolę merytoryczną (co wynika także ze składu Rady, do której powoływane są zazwyczaj autorytety naukowe).

Do 2006 r. istniała jeszcze jedna instytucja uczestnicząca w procesie prawodawczym na poziomie rządu – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, mające za zadanie przygotowywać długofalowe prognozy i koncepcje legislacyjne, a także opracowywać oceny skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji. RCSS zostało zlikwidowane ustawą z 17 lutego 2006 r.<sup>14</sup>, która przekazała zadania Centrum do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Sama struktura zaplecza administracyjnego rządu, zapewniającego „obsługę” jego działalności legislacyjnej, nie budzi większych zastrzeżeń. Jednak jego wykorzystanie i sprawność w realizacji powierzonych mu zadań wydaje się co najmniej niezadowolająca. Jak zwracają autorzy (nielicznych) badań nad organizacją i przebiegiem rządowej fazy procesu prawodawczego<sup>15</sup>, największą jej bolączką brak scentralizowanej koordynacji działań legislacyjnych i nadmiar inicjatywy ministerialnej, bez w związku z polityką rządu. Plany legislacyjne tworzone są w oparciu o samodzielnie zgłaszane propozycje resortowe, mecha-

<sup>11</sup> Tak RCL definiuje swoją misję na stronie internetowej, zob.: [www.rcl.gov.pl](http://www.rcl.gov.pl).

<sup>12</sup> Zob. art. 14c ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.

<sup>13</sup> Por. *ibidem*, oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23 lutego 1998 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz.U. Nr 25, poz. 134 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. z 17 marca 2006 r.).

<sup>15</sup> Zob. na ten temat: R. Zubek, K. H. Goetz, M. Lodge, *Planowanie...*; K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Raport wydany w ramach programu Ernst & Young „Sprawne państwo”, Warszawa 2005, dostępny na stronie: [www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raporty-i-Analizy](http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raporty-i-Analizy) oraz przytoczona tam literatura.

nizm weryfikacji tych propozycji w świetle priorytetów politycznych jest bardzo słaby, a zgłaszanie projektów ustaw nie objętych planem legislacyjnym jest stałą praktyką. Na domiar złego, rządowy plan legislacyjny nie jest zsynchronizowany z kalendarzem parlamentarnym, a udział politycznego kierownictwa resortu w planowaniu jest niewielki. Przedstawiając sytuację bardziej obrazowo: polski rząd, wyłoniony po wyborach obejmuje władzę zazwyczaj mając tylko szkicową wizję tego, co chciałby urzeczywistnić w sferze polityki prawnej w ciągu następnych sześciu miesięcy. Przez pierwsze trzy miesiące jego praca koncentruje się na poprawieniu pozostawionego przez poprzednika projektu ustawy budżetowej oraz na przekazaniu do Sejmu projektów „podsuniętych” poszczególnym ministrom przez resortową administrację (zazwyczaj aktów związanych z wykonaniem prawa unijnego) – gdyż nowy minister zazwyczaj obejmuje stanowisko bez szczególnej wizji polityki prawnej „swojego” resortu. Ta charakterystyczna bezzadność nowych ministrów wynika przede wszystkim z faktu, że rzadko w skład rządu wchodzi politycy przygotowani merytorycznie do objęcia funkcji ministerialnej, częściej objęcie ministerstwa przez konkretnego polityka jest wyrazem jego pozycji w partii lub wynikiem ustaleń koalicyjnych. Z kolei osoby predysponowane merytorycznie do roli ministra, nawet jeżeli mają ogólną wizję działań, które chciałyby podjąć, nie dysponują w chwili objęcia urzędu – z uwagi na brak zaplecza intelektualnego w polskiej polityce, w postaci np. *think-tanków* – żadnymi analizami ani skonkretyzowanymi pomysłami działań ustawodawczych, które można przekazać do opracowania legislacyjnego. Pierwszy cykl planowania legislacyjnego rządu upływa więc pod znakiem spraw bieżących, których „motorem napędowym” staje się aparat urzędowy ministra, nie zaś minister polityk. Drugie rządowe półrocze może stać się okresem planowania i urzeczywistnienia pewnej wizji polityki prawnej, pod warunkiem wszakże, że rządząca koalicja takową dysponuje – a także pod warunkiem, że wizja ta nie będzie sprzeczna z zapatrywaniem i interesami lobby urzędniczego, od którego ministrowie są całkowicie zależni bo nie dysponują żadną zewnętrzną możliwością weryfikacji dostarczanych przez ministerialny aparat ocen, analiz i eksper tyz. W trzecim półroczu rozpoczyna się zwykle „napiecie koalicyjne”, o którym była mowa powyżej i prawdopodobieństwo realizacji ambitniejszych projektów legislacyjnych zaczyna maleć...

Wobec tak wyglądającego tła organizacyjno-politycznego dla prac rządu, nie może dziwić, że – niezależnie od kłopotów z przygotowaniem samego planu legislacyjnego – jego wcielenie w życie jest co najwyżej iluzoryczne. Wśród projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów średnio ponad połowę stanowią projekty zgłoszone przez poszczególne resorty poza planem<sup>16</sup>. Tym samym, już na początku ścieżki legislacyjnej rząd – inicjator i podmiot odpo-

<sup>16</sup> W latach 1998, 1999 i 2001, ponad 70% projektów rządowych stanowiły ustawy nie objęte planem, w latach 2000 i 2002–2004 odsetek ten wahał się pomiędzy 40% i 60%, por.: K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie...*, s. 23.

wiedzialny za wykreowanie spójnej polityki społecznej, gospodarczej i prawnej – jawi się jako podmiot niezbyt sterowny, którego kierunki działań są jedynie wypadkową interesów poszczególnych ministerstw.

#### b) Organizacja i przebieg prac parlamentarnych

Całokształt regulacji organizujących prace legislacyjne w Sejmie sprawia, że projekt ustawy (obojętnie, czyjego autorstwa) staje się przedmiotem daleko idących zmian, wprowadzanych przez posłów. W stosunku do projektów rządowych jest to o tyle zaskakujące, że – w przeciwieństwie do pierwszych lat polskiej demokracji po 1991 r. – obecne kluby parlamentarne są ciałami cechującymi się wysokim stopniem spójności i dyscypliny; do tego stopnia że (z nielicznymi wyjątkami) każdy klub może być obecnie traktowany jako jeden „aktor” procesu politycznego w Sejmie<sup>17</sup>. Wydawać by się więc mogło, że projekt ustawy wniesiony przez rząd dysponujący stabilną większością nie powinien podlegać zbyt wielu ingerencjom – jest jednak przeciwnie<sup>18</sup>. Nasuwają się trzy hipotezy wyjaśniające ten stan:

- cele legislacyjne projektów rządowych nie pokrywają się z linią polityczną partii rządzącej (duża część poprawek zgłaszanych do projektów rządowych pochodzi bowiem od posłów partii rządzącej),
- jakość projektów wnoszonych przez rząd jest tak niska, że wymagają one ingerencji ze strony komisji sejmowych (tym można tłumaczyć znaczną liczbę poprawek zgłaszanych w I czytaniu<sup>19</sup>),
- część posłów realizuje poprzez poprawki interesy pozapolityczne (lobbystyczne).

Jedyną formą „obrony” autora projektu przed zbyt daleko idącymi modyfikacjami jest wycofanie projektu przed zakończeniem drugiego czytania<sup>20</sup>. Tryb procedowania nad ustawami, zwłaszcza nad projektami bardziej skomplikowanymi, jest rozwlekły i nieprzejrzysty, zaś możliwości udziału lobbystów – formalnych i nieformalnych – szerokie, przy jednoczesnym braku transparentności i społecznej kontroli, z uwagi na brak obowiązku publikacji pełnych stenogramów z posiedzeń komisji<sup>21</sup>. Komisje nadzwyczajne, których powołanie ma być

<sup>17</sup> W. Słomczyński, P. Poznański, G. Harańczyk, J. K. Sokołowski, *Spójność ugrupowań parlamentarnych*, [w:] *Wybrane...*, s. 203 i nast.

<sup>18</sup> W IV i V kadencji na ogólną liczbę wniesionych projektów ustaw, poprawki zgłaszano do 64% projektów rządowych w I czytaniu, i do ok. 40% projektów w II czytaniu; J. K. Sokołowski, P. Poznański, *Struktura...*, s. 270–271.

<sup>19</sup> Mówiąc o „poprawkach w I czytaniu” zastosowano skrót myślowy – w istocie chodzi tu o poprawki zgłoszone po formalnym zakończeniu I czytania (podczas którego formalne zgłoszenie poprawki jest niemożliwe), na etapie prac komisyjnych.

<sup>20</sup> Art. 119 ust. 4 Konstytucji oraz art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

<sup>21</sup> Uchwalenie ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.) nie zlikwidowało zjawiska zapraszania na obrady komisji osób bezpośrednio zainteresowanych wynikiem prac legislacyjnych w charakterze ekspertów; zob.: S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd



w teorii narzędziem do usprawnienia procesu legislacyjnego, dość rzadko spełniają pokładane w nich nadzieje<sup>22</sup>.

Silna pozycja Marszałka Sejmu, będącego zawsze przedstawicielem głównej partii rządzącej i mającego duży wpływ na tok prac parlamentarnych przede wszystkim przez samodzielnie podejmowaną decyzję o skierowaniu projektu do prac ustawodawczych, wydaje się służyć jedynie blokowaniu niektórych niewygodnych projektów opozycyjnych, nie zaś usprawnieniu prac nad projektami rządowymi. Podkreślić trzeba, że z uwagi na przypadkową kolejność projektów kierowanych do Sejmu przez rząd (co jest skutkiem słabości planowania legislacyjnego, omówionych powyżej), Marszałek Sejmu może w dużej mierze wywierać wpływ na politykę Rady Ministrów, decydując o przetrzymaniu poszczególnych projektów własnej partii (lub koalicjanta) aż do momentu, który on sam (a nie np. premier) uzna za dogodny politycznie do podjęcia prac<sup>23</sup>.

### Skuteczność rządu w realizacji swojej polityki w latach 2005–2007

#### a) Tło polityczne

Na tle ogólnych mechanizmów przedstawionych powyżej, V kadencja Sejmu jawi się jako dość typowa, choć zarazem charakteryzuje się kilkoma wyraźnymi odrębnościami – są to jednak wyjątki potwierdzające regułę. Była to kadencja

Sejmowy” 2000, nr 2, s. 76 i nast.; *Po co te ekspertyzy*, „Życie Warszawy”, 4 grudnia 2003. Posłowie często też korzystają z opracowań „eksperskich” pochodzących od osób lub instytucji, których bezstronność może budzić wątpliwości, zob.: *Przestępca doradzał posłom*, „Życie Warszawy”, 3 grudnia 2008.

<sup>22</sup> Za sprawnie działającą uznać można powołaną w III kadencji Komisję Nadzwyczajną ds. zmian w kodyfikacjach (NKK), która opracowała 49 uchwalonych projektów ustaw (a pracowała łącznie nad 55 projektami). Wśród nich znajdowały się zmiany kodeksu cywilnego i karnego, kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz procedury karnej i cywilnej, a także projekt całkowicie nowej i fundamentalnej dla obrotu gospodarczego ustawy kodeks spółek handlowych. Powołana w IV kadencji Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, postrzegana była jako instrument ułatwiający zawłaszczenie służb specjalnych przez sprawujący w tym okresie rządy Sojusz Lewicy Demokratycznej. Z kolei w V kadencji powołanie komisji „Solidarne państwo”, mającej usprawnić uchwalenie ustaw wchodzących w skład uzgodnionego przez koalicję PiS-Samoobrona-LPR „pakietu koalicyjnego”, doprowadziło do jej bojkotu przez opozycję sejmową i skandalu, co jednakże nie zaowocowało szczególnymi osiągnięciami legislacyjnymi – przez komisję przed rozwiązaniem Sejmu przeszło zaledwie 15 projektów (z zapowiadanych 160). Powołana w styczniu 2008 r. komisja „Przyjazne państwo” przejawiała dużą aktywność, zwłaszcza medialną (za sprawą jej przewodniczącego, do stycznia 2009 r., Janusza Palikota), jednak po półtora roku pracy i odbyciu 250 posiedzeń oraz zgłoszeniu 107 projektów ustaw (głównie pojedynczych nowelizacji), za największy sukces jej członkowie uważają uchwalenie 1 ustawy (likwidującej konieczność tzw. odralniania gruntów w obszarze miast) oraz nowelizację ordynacji podatkowej (wstrzymanie wykonania decyzji podatkowej urzędów skarbowych do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy); zob.: *Podsumowanie 250 posiedzeń komisji Przyjazne państwo*, [www.wprost.pl/ar/159434/Podsumowanie-250-posiedzen-komisji-Przyjazne-Panstwo](http://www.wprost.pl/ar/159434/Podsumowanie-250-posiedzen-komisji-Przyjazne-Panstwo).

<sup>23</sup> Przypuszczenie to opiera się na fakcie, że niewiele projektów rządowych stanowi „okręty flagowe” Rady Ministrów, prezentujące jej politykę. Duża część ustaw zgłaszanych przez poszczególnych ministrów stanowi ich autorskie pomysły, które niekoniecznie mogą cieszyć się szczególnym poparciem premiera (lub po prostu pozostawać poza obszarem jego zainteresowań). Poza premierem zaś (i ewentualnie przewodniczącym klubu poselskiego największej partii) niewiele jest osób mogących przekonać Marszałka Sejmu do potraktowania określonego projektu priorytetowo.

typowa, ponieważ w jej trakcie był zarówno rząd mniejszościowy, jak i niestabilna koalicja funkcjonująca w obrębie „dwubiegunowego” Sejmu (z wyraźnymi głównymi antagonistami); zasadnicze warunki prowadzenia polityki prawnej nie uległy więc zmianie. Prawo i Sprawiedliwość, będące w tym okresie główną partią rządzącą, „odwróciło” zarazem schemat obowiązujący w poprzednich kadencjach, najpierw utworzyło bowiem rząd mniejszościowy, a następnie zawarło koalicję – po jej rozpadzie zaś zdecydowało się nie korzystać ze wsparcia „swojego” prezydenta, aby zapewnić rządowi trwanie bez stabilnej większości sejmowej, lecz podjęło ryzykowną decyzję o skróceniu kadencji i rozpisaniu nowych wyborów. Pewną nowość w stosunku do lat poprzednich stanowiła też swoista ewolucja relacji między głównymi antagonistami, czyli PiS i PO: o ile w pierwszym roku kadencji dochodziło pomiędzy nimi do współpracy w niektórych kluczowych obszarach, o tyle ostatnie 10 miesięcy przyniosło zdecydowaną eskalację konfliktu i doprowadziło do sformowania w Sejmie „negatywnej koalicji” wszystkich w zasadzie ugrupowań, dążących do jak najszybszego odsunięcia PiS od władzy (co niewątpliwie nie pozostało bez wpływu na decyzję o rozwiązaniu Sejmu, perspektywy utrzymania przy władzy rządu posiadającego zdolność zarządzania bieżącymi sprawami i okazjonalną choćby większość sejmową, tak jak miało to w przypadku rządu Marka Belki czy końcowego okresu rządu Jerzego Buzka, były bowiem w 2007 r. znacznie mniejsze). Piątą kadencję należy zatem podzielić na trzy wyraźnie odrębne fazy:

- listopad 2005–maj 2006: mniejszościowy rząd Kazimierza Marcinkiewicza (w okresie luty–maj 2006 wspierany przez LPR i Samoobronę w ramach tzw. paktu stabilizacyjnego),
- maj 2006–lipiec 2007: rząd koalicyjny PiS-Samoobrona-LPR, którego premierem od lipca 2006 r. był Jarosław Kaczyński (koalicja nie istniała w okresie sierpień–październik 2006 w związku z kryzysem wywołanym tzw. taśmami Beger),
- sierpień–październik 2007: rząd mniejszościowy Jarosława Kaczyńskiego.

Koalicja PiS z ugrupowaniami Andrzeja Leppera i Romana Giertycha należała do najbardziej burzliwych w historii polskiego parlamentaryzmu<sup>24</sup>. Właściwie tylko trzy pierwsze jej miesiące mogą być traktowane jako okres w miarę zgodnej współpracy, przez pozostały czas nieustannie wstrząsały nią mniejsze lub większe kryzysy, do tego stopnia, że konflikt w obrębie ugrupowań formalnie ze sobą współpracujących niejednokrotnie przesłaniał spory pomiędzy PiS a ugrupowaniami opozycyjnymi<sup>25</sup>. Z politologicznego punktu widzenia pojawia się zatem pytanie, czy rządów Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego nie należy traktować jako *de facto* mniejszościowych. Najprostszym do-

<sup>24</sup> Tak – a nawet ostrzej – ocenił ją np. A. Dudek, zob.: *Główne konflikty polityczne w Sejmie V kadencji (2005–2007)*, [w:] *Wybrane...*, s. 185.

<sup>25</sup> A. Antoszewski, *Transformacja polskiego systemu partyjnego po 2005 roku*, „Athenaeum” 2008, nr 19, s. 19.

stępnym miernikiem wydaje się procent uchwalonych projektów rządowych oraz analiza poparcia przez poszczególne kluby parlamentarne.

Spośród wszystkich projektów ustaw wniesionych do Sejmu przez Radę Ministrów w V kadencji, uchwalonych zostało 74,16%<sup>26</sup>. Stanowi to znacząco mniej niż wynosił dorobek legislacyjny Rady Ministrów IV kadencji, w której uchwalonych zostało 90,59% wszystkich projektów rządowych; tak słaby wynik jest jednak po części rezultatem skrócenia V kadencji, a zwłaszcza dość nagłej decyzji o rozwiązaniu parlamentu, 24,34% projektów rządowych w V kadencji stanowią bowiem projekty wniesione do Sejmu, nad którymi prac nie ukończono – w stosunku do zaledwie 6,56% nieukończonych projektów rządowych w IV kadencji. Projekty autorstwa Rady Ministrów, które zostały odrzucone przez Sejm bądź z niego wycofane stanowiły po 0,75% wszystkich projektów rządowych (w IV kadencji było to odpowiednio 1,38% i 2,19%). Wydaje się zatem, że mniejsza efektywność Rady Ministrów w V kadencji wynikała z rozwiązania Sejmu, nie zaś z tarć wewnątrz koalicji.

b) Aktywność ustawodawcza partii i stopień poparcia dla poszczególnych projektów

Powyższą hipotezę wzmacnia analiza poparcia udzielonego projektom rządowym przez poszczególnych koalicjantów. Przeprowadzono ją porównując wsparcie udzielone przez poszczególne kluby w głosowaniach nad przyjęciem całości projektów w zależności od autorstwa politycznego. Dla projektów autorstwa Rady Ministrów i pochodzących z ministerstw obsadzonych przez PiS (w ramach ustaleń koalicyjnych lub w okresie braku koalicji) wyniki przedstawiają się następująco:

Tabela 1. Głosowania nad przyjęciem całości projektu PiS (Rada Ministrów, 219 głosowań)

klub	procent głosowań w których kluby zajęły takie samo stanowisko						
	PiS	Samoobrona	LPR	PO	SLD	PSL	niez.
PiS	100	99,09	99,09	86,82	86,36	92,27	99,09
Samoobrona	99,09	100	99,55	87,27	86,82	91,82	98,64
LPR	99,09	99,55	100	87,27	86,82	91,82	98,64
PO	86,82	87,27	87,27	100	91,36	90	87,27
SLD	86,36	86,82	86,82	91,36	100	91,36	86,82
PSL	92,27	91,82	91,82	90	95,45	100	92,73
niez.	99,09	98,64	98,64	87,27	86,82	92,73	100

<sup>26</sup> Wszystkie dane za: J. K. Sokołowski, P. Poznański, *Struktura...*, s. 239–280. O ile w tekście nie zaznaczono inaczej, wszystkie liczby i udziały procentowe podawane są dla ustaw „zwykłych”, tj. niebędących ratyfikacjami, ani niemających charakteru dostosowania prawa polskiego do UE, ustawy takie bowiem budzą (poza wyjątkowymi sytuacjami) znacznie mniejsze kontrowersje polityczne.

Wyniki te pokazują wyraźnie, że obaj koalicjanci partii Jarosława Kaczyńskiego udzielali daleko idącego wsparcia prowadzonej przez rząd polityce prawnej (warto też odnotować wsparcie udzielone projektom rządowym przez opozycję, zagadnienie to zostanie bardziej szczegółowo omówione niżej).

Interesujące jest, że w przypadku projektów ustaw pochodzących od ministrów z nominacji Samoobrony, popierane były one przez PiS w 100%, natomiast w przypadku projektów LPR, PiS poparł tylko 83,33%<sup>27</sup>. Wyraźnie wskazuje to, że więź między Samoobroną a PiS była silniejsza niż pomiędzy tą ostatnią partią a LPR.

Wydaje się zatem, że koalicja PiS-Samoobrona-LPR, niezależnie od skali konfliktu prowadzonego na płaszczyźnie personalnej i medialnej, w kwestii prowadzenia polityki prawnej funkcjonowała nader zgodnie – przy czym LPR był partią wspierającą lojalnie projekty rządowe, ale bez wzajemności ze strony największego koalicjanta. Jednocześnie zaś udział obydwu partnerów PiS w tworzeniu polityki prawnej był mocno zróżnicowany, co obrazują poniższe tabele:

Tabela 2. Udział poszczególnych aktorów politycznych w dorobku legislacyjnym V kadencji

Autor	liczba projektów				procent w stosunku do wszystkich wniesionych			
	wszystkie	ratyfikacje	UE	ustawy zwykłe	wszystkie	ratyfikacje	UE	ustawy zwykłe
PiS	408	33	50	325	<b>57,63</b>	68,75	59,52	<b>52,33</b>
PO	55			55	7,77			8,86
SLD	51		1	50	7,2		1,18	8,05
Samoobrona	98	1	18	79	<b>13,84</b>		<b>21,43</b>	<b>12,72</b>
LPR	45		1	44	6,36			7,09
PSL	35		1	34	4,94			5,48
Bezpartyjni ministrowie	50	15	11	32	7,06	31,25	13,1	5,15
Prawica RP	2			2	0,28			0,32

<sup>27</sup> W przypadku projektów LPR analizie poddane zostały głosowania nad projektami poselskimi, partia ta bowiem w trakcie całego swojego uczestnictwa w rządzie zgłosiła (za pośrednictwem swoich ministrów) jedynie 4 (!) projekty ustaw.

Tabela 3. Wykorzystanie instytucji w celu wykonania inicjatywy ustawodawczej przez aktorów politycznych w V kadencji

Autor projektu		liczba projektów			% w stosunku do wniesionych przez danego autora instytucjonalnego		
		wszystkie	UE		wszystkie	UE	
Polityczny	Instytucjonalny						
PiS	Rada Ministrów	288	48	207	76,39	64,86	77,52
	Posłowie	97	2	95	35,53	100	35,06
	Prezydent	23		23	100	0	100
Suma		408	50	325	nie dot.	nie dot.	nie dot.
Samoobrona	Rada Ministrów	52	17	34	13,79	22,97	12,73
	Posłowie	46	1	45	16,85	50	16,61
Suma		98	18	79	nie dot.	nie dot.	nie dot.
LPR	Rada Ministrów	4		4	1,06	0	1,5
	Posłowie	41	1	40	15,02	50	14,76
Suma		45	1	44	nie dot.	nie dot.	nie dot.

Zwraca uwagę znikoma aktywność LPR na poziomie rządowym – 4 projekty ustaw wniesione na przestrzeni 14 miesięcy trudno uznać choćby za próbę prowadzenia polityki prawnej na szczeblu Rady Ministrów. Wyraźniej swój wpływ na tworzone prawo zaznaczyła Samoobrona, wnosząc łącznie blisko 13% wszystkich projektów ustaw złożonych w Sejmie (w liczbach bezwzględnych były to 34 projekty ministerialne i 45 poselskich).

Podsumowując uznać należy, że w latach 2005–2007, w okresie koalicji PiS, Samoobrony i LPR, głównym autorem polityki prawnej było Prawo i Sprawiedliwość przy znaczącym udziale partii Andrzeja Leppera oraz jednoczesnej redukcji Ligi Polskich Rodzin do rangi „przystawki”, posłusznie popierającej pomysły koalicjantów, samej jednak niezdolnej ani do wygenerowania projektów rozwiązań prawnych, ani do zbudowania dla nich skutecznego zaplecza. Należy jednak odnotować, że ustawy LPR, nawet jeżeli nie znajdowały poparcia PiS, zawsze wspierane były przez Samoobronę.

### Odpowiedzialność polityczna za stanowienie prawa

Interesującym aspektem przytoczonych wyżej badań okazało się zagadnienie odpowiedzialności politycznej za prawo stanowione przez Sejm. W powszechnym odczuciu odpowiedzialność tę ponosi główny (największy) aktor koalicji rządzącej, w mniejszym stopniu spada też ona na pozostałe partie współrządzące. Jak pokazuje przykład Ligi Polskich Rodzin, udział w koalicji rządowej niekoniecznie oznaczać musi możliwość wywarcia wpływu na stanowione prawo. Pojawia

się zatem pytanie, w jakim stopniu rozwiązania prawne, których inicjatorem jest największy koalicjant, akceptowane i wspierane są przez nie tylko przez koalicję, ale i przez opozycję sejmową.

Przytoczone (tab. 1) wyniki zbieżności stanowisk dla całości projektu ustawy pokazują, że opozycja w V kadencji w znacznym stopniu może być uważana za współtwórcę uchwalonego w jej trakcie prawa. Abstrahując od spektakularnych przypadków poparcia flagowych projektów Prawa i Sprawiedliwości przez partię Donalda Tuska<sup>28</sup>, zarówno PO, jak i SLD zajęły takie samo stanowisko w sprawie całości projektu autorstwa ministra z PiS w ponad 86% przypadków, zaś dla PSL wskaźnik ten wyniósł 92% (a więc PSL popierało ustawy PiS „silniej” niż PiS popierał ustawy autorstwa LPR!). Jednocześnie zaś Prawo i Sprawiedliwość było autorem jedynie ok. 50–60% projektów ustaw zwykłych<sup>29</sup> złożonych w Sejmie w okresie rządów tego ugrupowania.

Analiza merytoryczna dorobku legislacyjnego V kadencji nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Niezależnie od jego oceny, wypada jednak stwierdzić, że w obecnym modelu procesu legislacyjnego w Polsce nie tylko nie jest możliwe prowadzenie spójnej polityki prawnej (na co wpływ mają uwarunkowania polityczne i organizacyjne, omówione w części pierwszej), ale też trudno jest – czy to wyborcom, czy mediom bądź organizacjom trzeciego sektora, wskazać autora tych rozwiązań, które zostały przyjęte. W tym właśnie mechanizmie – a nie w rzekomej niedojrzałości polskiego społeczeństwa – szukać należy wyjaśnienia faktu malejącej frekwencji podczas kolejnych wyborów parlamentarnych.

---

<sup>28</sup> 4 najważniejsze, „identyfikacyjne” z punktu widzenia programu partii Jarosława Kaczyńskiego przedsięwzięcia legislacyjne, a więc zmiana obowiązujących zasad przeprowadzania lustracji, powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, rozwiązanie Wojskowych Służb Informacyjnych i zastąpienie ich Służbą Wywiadu Wojskowego i Służbą Kontrwywiadu Wojskowego oraz wprowadzenie postępowania przyspieszonego, czyli tzw. sądów 24-godzinnych.

<sup>29</sup> W zależności od tego, jak zakwalifikuje się projekty ministrów formalnie bezpartyjnych, których ogólny udział w legislacji wyniósł nieco ponad 5%.